Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
mr. Drs. A.W.H. Bertram
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum	12 mei 2026
Uw kenmerk	Niet van toepassing
Ons kenmerk	TS01FA86D42-304426441-343
Bijlage(n)	1
Onderwerp	Conclusies onderzoek kaderovereenkomsten

Geachte mevrouw Bertram,

Raad van Bestuur

Bezoekadres
Moreelsepark 3
3511 EP Utrecht

Postadres
Postbus 2038
3500 GA Utrecht

Zoals bekend binnen uw ministerie heeft ProRail onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om binnen de huidige en toekomstige regelgeving kaderovereenkomsten te kunnen aanbieden. Met deze brief ontvangt u het rapport van het onderzoek naar de aanpak en randvoorwaarden die ProRail nodig acht voor de implementatie van kaderovereenkomsten.

Deze brief is mede opgesteld naar aanleiding van het verzoek dat voortvloeit uit de motie van de Tweede Kamer, waarin de regering wordt verzocht om ProRail te vragen met voorstellen te komen voor aanpassing van de regelgeving om juridische bindende kaderovereenkomsten mogelijk te maken[1].

In deze brief presenteert ProRail de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor de benodigde randvoorwaarden en aanpassingen in regelgeving en de vervolgstappen die ProRail neemt om kaderovereenkomsten mogelijk te gaan maken. Een cruciale randvoorwaarde daarbij is dat een goede implementatie vraagt om inspanningen van zowel het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) als ProRail.

Algemeen
ProRail stelt op basis van haar onderzoek vast dat kaderovereenkomsten een belangrijke rol kunnen spelen bij het verbreden van het aanbod op het spoor en het bieden van meer zekerheid aan spoorwegondernemingen voor hun investeringen in materieel en personeel. Deze meerwaarde ontstaat echter alleen wanneer kaderovereenkomsten daadwerkelijk leiden tot meerjarige capaciteitszekerheid en niet beperkt blijven tot intenties zonder juridische borging. Aanvullend leidt een goede juridische borging ertoe dat ProRail middels kaderovereenkomsten de continuïteit in het aanbod kan borgen.

Om dit te realiseren, is het noodzakelijk dat - zolang het (huidige) Besluit Capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur (het Besluit) van kracht is[2] - de nationale regelgeving zodanig wordt aangepast dat aanvragen die zijn gebaseerd op afspraken in een kaderovereenkomst ook daadwerkelijk kunnen worden toegewezen.

[1] Motie Veltman (nr. 36563-11, d.d. 22 september 2025)

[2] De nieuwe Europese capaciteitsverordening zal medio juli 2026 in werking treden en andere regels met zich meebrengen vanaf dienstregelingjaar 2031.

Voor internationale verbindingen is bovendien harmonisatie tussen landen vereist, zodat gegarandeerde grensoverschrijdende treinpaden en uniforme afspraken over processen en inhoud van kaderovereenkomsten worden geborgd. Op dit moment is aan beide voorwaarden nog niet voldaan, waardoor kaderovereenkomsten in de huidige context niet meer kunnen zijn dan intentieverklaringen zonder rechten.

Randvoorwaarden
Indien IenW belang hecht aan de toepassing van kaderovereenkomsten, dan dient zij invulling te geven aan de volgende randvoorwaarden:

1) Aanpassing van prioriteringsregels in het Besluit, zodanig dat (binnenlands) concessievervoer niet langer absolute prioriteit heeft bij eventuele conflictbeslechting, maar kaderovereenkomsten hierin evenredig en op gelijke voet behandeld worden;
2) Ruimere schuifruimte voor ProRail bij het oplossen van conflicterende aanvragen, door de wettelijke beperking van maximaal 3 minuten te schrappen en de beoordeling van de redelijke grenzen geheel aan ProRail over te laten (overeenkomstig artikel 46 lid 2 van Richtlijn 2012/34);
3) De lijnvoering voor de verschillende marktsegmenten moet meerjarig stabiel zijn, zodat meerjarige afspraken mogelijk zijn. In de huidige HRN-concessie zijn veel flexibele afspraken opgenomen, waardoor de capaciteitsvraag jaarlijks kan wijzigen (meer of minder). Een strakke sturing op de HRN-concessie is nodig. Hierin zal in overleg met ProRail beoordeeld moeten worden of wijzigingen in de uitvoering van de HRN-concessie combineerbaar zijn met andere aanvragen voor bijvoorbeeld kaderovereenkomsten.

Voor internationale verbindingen is het essentieel dat IenW aanvullend tot bindende afspraken komt met (buur)landen. Deze afspraken moeten het volgende borgen:

1) Harmonisatie van wet- en regelgeving: zodat nationale verdeel- en prioriteringsregels gelijk zijn en gegarandeerde capaciteit voor grensoverschrijdende verbindingen wordt geborgd;
2) Gezamenlijke opdracht aan infrastructuurmanagers om geharmoniseerde kaderovereenkomsten op te stellen en een evenwichtige verdeling van de grensoverschrijdende treinpaden over de dag en week te realiseren;
3) Afstemming van processen en procedures tussen landen, zodat gelijke afspraken worden gemaakt en in elk land een gelijk beeld wordt nagestreefd.

Zonder deze stappen blijft grensoverschrijdende capaciteit onzeker en worden investeringen in materieel geremd.

Pilot Kaderovereenkomst
Zolang deze nationale en internationale randvoorwaarden niet zijn ingevuld, blijft een kaderovereenkomst niet meer dan een intentieverklaring, waaraan geen rechten ontleend kunnen worden. Dat neemt niet weg dat ProRail wel bereid is te starten met de verdere uitwerking van een concept voor kaderovereenkomsten, het aanvraagproces, het coördinatieproces en de interne organisatie daartoe wil inrichten.

ProRail wil de Hogesnelheidslijn Zuid (HSL), van Amsterdam tot de Belgische grens, als pilot voor kaderovereenkomsten gaan gebruiken als eerste stap. Hoewel rekening moet worden gehouden met de voorziene herstelwerkzaamheden op dit traject in de komende jaren, ziet ProRail de HSL als het meest overzichtelijke en beheersbare baanvak om met kaderovereenkomsten te starten. De keuze voor de HSL is gebaseerd op drie factoren:

- de grote en concrete marktvraag naar kaderovereenkomsten op dit traject;
- de meerjarige stabiliteit van de lijnvoering tussen Amsterdam en de Belgische grens; en
- de recente aanpassing van het Besluit, die het mogelijk maakt om capaciteit op deze verbindingen met meer zekerheid aan te bieden (ophoging van minimum bedieningsniveaus).

Eventuele verdere uitrol naar andere trajecten volgt mogelijk na afronding en evaluatie van de co-ördinatiefase voor het opstellen van kaderovereenkomsten. In deze evaluatie kijkt ProRail niet al-leen naar marktvraag en beschikbare capaciteit, maar ook naar de stand van wet- en regelgeving en de invulling van randvoorwaarden door IenW. Daarbij beoordeelt ProRail hoe kaderovereenkomsten aansluiten op de Europese capaciteitsverordening en past binnen de daarop te baseren nationale kaders, waaronder Strategic Guidance van IenW aan ProRail en de meerjarige strategische capaci-teitsplanning die ProRail dient op te stellen.

Slot
ProRail werkt inmiddels, als eerste te zetten stap, aan het opnemen van de aanvraagprocedure voor kaderovereenkomsten in de Netverklaring. Om deze procedure in de praktijk goed te laten functio-neren is het van belang dat afspraken met (buur)landen en aanpassingen in nationale wet- en regel-geving voortvarend worden opgepakt, zodat de internationale treindiensten ook daadwerkelijk tot stand kunnen komen.

ProRail onderkent dat de door IenW te realiseren randvoorwaarden naar verwachting een langere doorlooptijd kennen en een substantiële inspanningen vereisen, omdat afspraken met (buur)landen en wetswijzigingen de nodige tijd in beslag zullen nemen. Daarbij treedt de Europese capaciteits-verordening binnenkort in werking en ingrijpt op deze tijdlijn.

Dit maakt de inspanningen die IenW nu wordt gevraagd te nemen onder het vigerende stelsel niet minder belangrijk. Deze vormen de noodzakelijke basis waarop onder de Europese capaciteitsver-ordening kan worden voortgebouwd. IenW wordt geadviseerd in te zetten op deze aanpassingen.

Met vriendelijke groet,

John Voppen
CEO